

Sauver le pacte de stabilité malgré lui

par Tito Boeri et Guido Tabellini

« La seule façon de restaurer la croissance sans compromettre l'avenir, c'est de réformer les caisses de retraite pour réduire les dépenses futures des systèmes publics »

Fin octobre, lors de la réunion Ecofin de Scheveningen, aux Pays-Bas, les ministres de l'économie des pays membres de l'Union européenne (UE) ont, une fois de plus, été confrontés au besoin de réformer le pacte de stabilité et de croissance.

Le problème reste l'équilibre à atteindre entre deux objectifs contradictoires : garder tout son mordant contre une hausse injustifiée de l'endettement des nations tout en accordant aux gouvernements suffisamment de marge de manœuvre pour mettre en place les réformes structurelles nécessaires au rétablissement de la compétitivité de l'Europe. Dans sa forme actuelle, le pacte est un obstacle à de telles réformes. Les leaders européens dépensent leur énergie à respecter des objectifs budgétaires exigeants, tandis que rien n'est fait pour étudier les vraies difficultés : populations vieillissantes, fiscalité pesante et compétitivité sur le déclin.

Le fait est que les réformes structurelles deviennent rentables dans le long terme mais coûtent cher dans le court terme. Le pacte fut prévu à l'origine pour protéger les citoyens européens de la vision à court terme de leurs gouvernements, mais il a fini par provoquer un comportement à court terme encore plus prononcé.

Examinons par exemple la réforme du régime des retraites, destinée à réduire la portée des systèmes gérés par l'Etat pour développer des systèmes d'assurances totalement financés par des fonds privés. Une telle réforme implique de diminuer les prélèvements obligatoires versés au système public tout en maintenant les niveaux de versement actuels aux retraités. Il en résulte une augmentation temporaire des déficits budgétaires, car les avantages ne se feront sentir qu'au

moment où les assurances privées prendront le relais des régimes de retraite. Mais le règlement actuel du pacte décourage ce genre de réformes en interdisant les augmentations temporaires des déficits, même avec la promesse d'une consolidation fiscale à long terme.

La classe politique européenne est maintenant consciente du problème. Certains pays, et en particulier les nouveaux pays membres d'Europe centrale et orientale, se sont engagés vers la privatisation pour financer la réforme des systèmes de retraites. Mais cela ne suffira peut-être pas à couvrir les coûts.

Pour aller au-delà du parti pris du pacte contre les réformes structurelles, la Commission a demandé lors de la dernière réunion Ecofin une plus grande souplesse : les pays dont le rapport dette-produit intérieur brut (PIB) est faible pourraient bénéficier d'une plus grande liberté en matière fiscale. Les ministres de l'économie ont suggéré que la réforme des retraites et la viabilité des politiques fiscales à long terme puissent aussi guider l'évaluation des pays signataires du pacte, tandis que certains pays réclament qu'elle soit liée aux objectifs de Lisbonne. Cela donnerait une plus grande flexibilité en matière de déficits budgétaires pour les pays qui progressent vers les objectifs de réforme.

Certaines de ces innovations seraient utiles. Toutefois, cela risque de laisser une trop grande liberté à la Commission ou aux décisions du futur Conseil de l'Europe. L'approche réglementaire du pacte nécessite des critères de fonctionnement qui peuvent être définis avec précision. Sinon, elle sera impossible à mettre en œuvre.

Examinons la proposition de lier le pacte aux objectifs de Lisbonne, qui correspondent à plus de cent indicateurs. Que se passera-t-il si un pays progresse sur un plan mais

régresse sur un autre ? La Commission devra décider de la pertinence des différents indicateurs, intervenant ainsi dans les décisions politiques nationales sans aucune légitimité politique. Et si ce pouvoir est laissé au Conseil plutôt qu'à la Commission, la « pression des pairs » pour rétablir l'équilibre budgétaire pourrait facilement tomber

dans la « protection des pairs »...

Peut-on faire fonctionner le pacte au bénéfice des réformes structurelles plutôt qu'à l'encontre de ces dernières sans abandonner l'approche réglementaire du pacte ? Nous en sommes convaincus. L'essentiel est de choisir des indicateurs précis, opérationnels et globaux, puis d'appliquer la même idée que ce que la Commission suggéra pour la dette publique : les pays qui progressent le mieux par rapport à ces indicateurs auront une plus grande marge de manœuvre en matière de déficit.

Si l'on reprend l'exemple des retraites, l'indicateur le plus évident est celui de la dette implicite des systèmes publics de caisses de retraite, c'est-à-dire la valeur, actualisée à la date d'aujourd'hui, de toutes les dépenses futures des caisses de retraite à législation inchangée. Les déficits futurs pourraient, en théorie, être réduits grâce à des contributions relevées, mais les cotisations de Sécurité sociale sont déjà trop élevées en Europe et entravent la création d'emploi et la croissance économique. La seule façon de restaurer la croissance sans compromettre l'avenir, c'est de réformer les caisses de retraite pour réduire les dépenses futures des systèmes publics.

Bien sûr, toute estimation de la dette implicite des systèmes de retraite doit s'accompagner de mises en garde et d'hypothèses arbitraires. Tout comme pour la mise en œuvre actuelle du pacte : les conventions définissent comment le déficit budgétaire doit être mesuré et ce



qui peut être qualifié de revenus publics. De plus, la Commission a déjà travaillé à l'harmonisation des hypothèses nécessaires à la prévision des dépenses publiques pour les caisses de retraite et a mis en place des comparaisons internationales. Finalement, pour faciliter toujours plus les comparaisons internationales, le point de repère devrait être les variations de l'endettement des caisses de retraite dans des hypothèses économiques et démographiques données plutôt que le niveau de l'endettement lui-même.

L'attention supplémentaire portée à l'endettement implicite permettrait également de mieux informer les citoyens. Des sondages révèlent que la plupart des citoyens européens ne sont pas bien informés sur l'étendue de la redistribution intergénérationnelle. Nombreux sont aussi ceux qui croient que leurs cotisations sont versées sur un compte par capitalisation personnalisé plutôt qu'au profit des prestations versées aux retraités actuels.

La bonne nouvelle reste que ces sondages (www.frdb.org) suggèrent que les citoyens les mieux informés offrent un plus grand soutien à la réforme. Les estimations officielles de l'endettement implicite des caisses de retraite augmenteraient la transparence de la redistribution intergénérationnelle. Ainsi, les gouvernements y gagneraient un soutien accru pour des réformes qui ne peuvent plus être repoussées.

Tito Boeri enseigne l'économie à l'université **Bocconi** de Milan et dirige la **Fondazione DeBenedetti**.
Guido Tabellini enseigne l'économie à l'université Bocconi.
© Project Syndicate, septembre 2004.
Traduit de l'anglais par Catherine Merlen.